

RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Judicael Sudário de Pinho

SUMÁRIO

I - Introdução. II - O Estado Intervencionista. III - Responsabilidade do Estado Intervencionista; III.1 - O Princípio ou Igualdade e a Escolha da Opção Econômica; III.2 - O Princípio das Lucratividade e as Normas Diretivas; III.3 - O Direito Adquirido e as Normas Indutivas; III.4 - O Princípio da Boa-Fé e as Promessas Governamentais. IV - Conclusão. V - Referência Bibliográficas.

I - INTRODUÇÃO

Neste trabalho, procuro abordar o tema responsabilidade do Estado por intervenção no domínio econômico. Não se trata de nenhuma tentativa ousada de criar um instituto novo sobre a responsabilidade do Estado, mas tão somente de aplicar as regras já existentes a um campo novo, fazendo, portanto, uma releitura do tema à luz de regras jurídico-constitucionais já consagradas e tradicionais.

As minhas preocupações com o tema nasceram do estímulo recebido do Professor Raimundo Bezerra Falcão, responsável pela ministração da disciplina Direito Econômico, no semestre 90.2, no Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará. Tendo o Professor Falcão colaborado, com as luzes de sua inteligência, com a feitura do texto constitucional em vigor, máxime no que respeita ao título que trata da ordem econômica, teceu ele, durante as aulas, interessantes comentários a propósito da nova ordem que se instalara e da pouca observância que os juristas vinham dando à nova Carta nesse particular, principalmente quando se trata de tema sobre responsabilidade do Estado.

De fato, como bem acentuou aquele mestre, a teoria da responsabilização do Estado por intervenção do domínio econômico longe de representar o favorecimento de pequena parcela da população brasileira, acabará por ajudar o processo de democratização do Estado. O uso, no trabalho, dos princípios liberais da boa-fé, do direito adquirido, da igualdade e do próprio princípio da lucratividade, para operacionalizar um instituto democrático, que é o da responsabilização estatal, apenas demonstra o quanto a matéria é rica e carece de estudos mais aprofundados, a fim de que seja implementado um avanço teórico capaz de trazer um aperfeiçoamento do sistema sócio-econômico entre nós vigente, pelo reenquadramento do instrumental teórico hoje existente.

Nos dias atuais, impossível esquecer as disposições da Constituição de 1988, no respeitante. Os alicerces da ordem econômica, assim como os suportes da ordem política, da ordem social e da ordem jurídica, encontram-se no próprio preâmbulo da Carta Política vigente, onde se acham talhados os propósitos de instituição de um Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros valores supremos de uma sociedade pluralista, a liberdade. No art. 1º, da CF/88, encontra-se, como fundamento da ordem constitucional brasileira, o Estado Democrático de Direito, resultante da fusão do Estado de Direito, de cunho liberal, como o Estado Democrático, erigido com base na soberania popular, a fim de possibilitar a concretização das conquistas de um "estado de justiça social", segundo doutrina José Afonso da Silva (RT, 635:7-13). Aí se encontram consagrados "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (inciso VI).

Não ficam só nesses esteios os fundamentos da ordem econômica. No art. 3º, está consignado como um dos objetivos da República construir uma "sociedade livre, justa e solidária", e, no elenco dos direitos e deveres individuais e coletivos, são garantidos os direitos à liberdade, à igualdade, à propriedade e seus desdobramentos, tais como o exercício profissional e o ato jurídico perfeito, base da liberdade contratual. O consumidor não foi esquecido pelo constituinte de 1988, constituindo-se em objeto especial da defesa do Estado.

Finalmente, sem esquecer dos direitos sociais, cuja ordem é intimamente entrelaçada com a ordem econômica, encontramos o art. 170, o primeiro da ordem econômica e financeira da nossa Carta Política vigente, dispondo da forma seguinte: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: ...". Daí se pode retirar as pilstras da ordem econômica no atual texto constitucional brasileiro: a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, com o fim de assegurar a todos uma existência digna, consoante os preceitos da justiça social.

Na condição de participante, o Estado atua no domínio econômico: monopolisticamente (a União, nas hipóteses relacionadas no art. 177, e os Estados-membros, na distribuição do gás canalizado - art. 25, § 2º), e, concorrentemente, num caso e noutro, por intermédio de empresas públicas, de sociedades de economia mista e outras entidades paraestatais. Na qualidade de órgãos normativo, cumpre lembrar que a intervenção só pode ser exercida na forma da lei. E, aqui, parece-me ter adotado a Constituição, certamente em homenagem à Federação e aos enfraquecidos princípios federativos, uma partilha de competência legislativa que, no meu sentir, prejudicará o controle mais efetivo da economia e poderá, até, acarretar um enorme tumulto do ordenamento jurídico econômico. De qualquer sorte, é de lembrar que a atuação do Estado, como agente normativo, não pode tangenciar os princípios arrolados no art. 170, dentre os quais se encontram a propriedade privada e a função social da propriedade, a livre concorrência como corolário da livre iniciativa e consequência do pluralismo declarado na Constituição, a defesa do consumidor e a busca do pleno emprego.

II - O ESTADO INTERVENCIONISTA

O Estado Moderno tem uma de suas mais fortes características precisamente na atividade intervencionista no domínio econômico. Nascido das transformações sofridas pelo Estado Liberal consagrador de uma atitude que impôs o afastamento do Estado desse setor, regido pelo que foi denominado de "mão invisível"⁽¹⁾, convém, entretanto, não esquecer a observação de GUAL VILLABI de que "... de tal modo o econômico esteve sempre subordinado ao político, que, inclusive, quando a economia é deixada num regime de liberdade, é porque a política entende que este sistema liberal é o que convinha aos interesses sociais e quando a política entendeu que devia sujeitá-la, o fez sem maior dificuldade".⁽²⁾

De qualquer sorte, a intervenção do Estado na ordem econômica representa o ápice da chamada Constituição Econômica, vale dizer, de todos os princípios e normas que regem a economia, expressos na Lei Fundamental, como vem acontecendo nas modernas constituições. Sem dúvida que, para sua melhor compreensão, interpretação e aplicação conveniente, seria necessária a análise depurada não apenas dos fundamentos da ordem econômica e, de certo modo, das próprias premissas norteadoras da atividade geral do Estado, como da competência legislativa de seus entes políticos, da compreensão dos direitos fundamentais, dentre os quais a liberdade e suas consequências, da propriedade, como expressão do capitalismo, e do trabalho, como força maior do homem, bem assim da atuação punitiva do Estado na repressão aos excessos na área econômica.

Essa nova postura do Estado é consequência direta do fato de o homem ter assumido a titularidade de direitos públicos subjetivos que, limitando os poderes da instituição estatal, investem-no num complexo de relações jurídicas ativas, dentre as quais destacam-se os direitos do homem enquanto

pessoa social, ou sejam, as liberdades positivas ou concretas que impõem ao Estado um dever de prestação, a ser cumprido em benefício dos indivíduos. O Estado Liberal, intimamente associado a pressupostos capitalistas, caracterizava-se pela neutralidade assumida na cena econômica e social, fazendo com que a doutrina do "laissez-faire, laissez-passer" conferisse base ideológica ao liberalismo. Assim, vale conferir esta passagem brilhante de JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO:

"O Estado Social é, nitidamente, um Estado intervencionista, que procura realizar a justiça social, prestigiando e fortalecendo os direitos econômicos e sociais. Sob a égide do Estado Social surgem as liberdades positivas ou concretas. O estágio de evolução em que se encontra o Estado contemporâneo é uma consequência direta do processo histórico de sua transformação. O Estado não pode ser visto como um aparelho destinado a cumprir os desígnios de uma classe dominante. A modernização do Estado reflete as novas tendências que exigem a sua constante atualização. Sem transformações substanciais, que privilegiem a justa solução das graves questões sociais, o Estado terá falhado à sua missão institucional. Afinal, o respeito e a proteção à dignidade da pessoa são comandos que se impõem a todos os órgãos estatais".⁽³⁾

Os mais importantes motivos que levaram à transformação do Estado Liberal em Estado Intervencionista são, no meu sentir, os seguintes:

a) o surgimento das chamadas economias de escala, contrariando a filosofia liberal de mercado, de vez que favorecia as posições monopolísticas;

b) a ocorrência de crises em períodos aproximadamente decenais, caracterizadas por estocagem e desemprego (deficiência de mobilidade dos meios de produção);

c) a presença de efeitos externos à produção e que não podem ser apurados pelo mercado;

d) no âmbito do próprio Estado Liberal, desenvolveram-se idéias que pretendiam a negação do mercado e a total planificação da economia, gerando benefícios coletivos (as teorias socialistas);

e) considerou-se a venda da força de trabalho como a venda de qualquer mercadoria⁽⁴⁾;

f) a I Guerra Mundial fez surgir a necessidade de o Estado atuar para organizar as atividades produtivas, direcionando-as para o esforço de guerra, o que abriu caminho para uma experiência intervencionista concreta⁽⁵⁾.

Para bem caracterizar o Estado Intervencionista, cumpre não esquecer que a intervenção estatal no domínio econômico nada tem de socializante, antes cumpre o papel de mitigar os conflitos do Estado Liberal, por intermédio da atenuação de suas características: a liberdade contratual e a propriedade

privada dos meios de produção. Compete ao Estado Moderno (Intervencionista) impor uma função social a estes dois institutos.

Aqui talvez encontremos a função primordial da intervenção estatal: mitigar os conflitos existentes no Estado Liberal, jamais buscar a sua destruição. As características do Estado Liberal permanecem, com dimensão atenuada. Da propriedade privada dos meios de produção alcançou-se a função social da propriedade, e da liberdade contratual alcançou-se o dirigismo contratual. Mantém-se, contudo, o postulado básico do Estado Liberal: a separação entre os trabalhadores e os meios de produção, gerando a mais-valia, de apropriação privada pelos detentores de tais meios. Por isso, inteligente é a observação de DALLARI:

"o simples intervencionismo de Estado nada tem a ver com o socialismo, pois, consoante a observação irônica do próprio Lênin, se o monopólio do tabaco qualificasse o governo como socialista, Napoleão e Mitternich deveriam ser considerados como os precursores do socialismo".⁽⁶⁾

Assim, o intervencionismo do Estado no domínio econômico, longe de significar a sua socialização, objetiva atenuar os conflitos observados no Estado Liberal, passando o Estado a atuar em área que, antes, estava reservada unicamente ao desenvolvimento dos negócios privados. Alcançado este ponto, impõem-se necessariamente uma interrogação: por que o Estado Liberal começou a intervir? A resposta parece simples: a burguesia se sentiu ameaçada pelas tensões sociais existentes, e em razão delas possibilitou uma maior flexibilização do regime liberal. Segundo GIANNINI,

"a decisão de intervir e a intervenção têm um custo que não recai sobre os beneficiados pela intervenção, mas sobre a coletividade inteira. É também verdadeiro que a classe dominante transfere para a coletividade o custo dos próprios conflitos internos".⁽⁷⁾

Da intervenção, a burguesia se beneficiou triplamente, das seguintes formas:

- a) a flexibilização do sistema, possibilitando sua manutenção de forma mitigada;
- b) a divisão por todo o povo dos custos da infra-estrutura básica necessária para o desenvolvimento do capital; e
- c) o benefício decorrente da concessão de obras e serviços públicos.

O fenômeno intervencionista é dimensionado, na doutrina, segundo a seguinte classificação:

- a) INTERVENCIONISMO - fase inicial da decadência do regime liberal, caracterizada por medidas esporádias e sempre circunscritas a ocasiões es-

pecíficas, com o objetivo de solucionar problemas concretos que surgiam e podiam colocar em risco a manutenção do regime;

b) DIRIGISMO - é a segunda fase da atuação estatal, que passa a ser mais firme e coerente, com atos sistemáticos de ajuda e reforço à iniciativa privada, inclusive com objetivos políticos e econômicos predeterminados;

c) PLANIFICAÇÃO - é o último e mais acabado estágio da atuação do Estado Intervencionista, inclusive com previsões que abrangem largo período temporal, com análise econômica global.

Interessante é a forma de GERALDO VIDIGAL para classificar os graus de intervenção⁽⁹⁾:

a) o Estado Liberal seria uma tese, onde era propugnada a inação estatal como ideal social;

b) o Estado Coletivista, que concebia toda a economia controlada pelo Estado e todos os movimentos econômicos por ele determinados, seria uma reação ao Estado Liberal, em uma sua antítese; e

c) conseqüentemente, surgiu a síntese dos Estados Liberal e Coletivista, que seria um Estado de Iniciativa Dual, onde tanto o Estado como os agentes econômicos privados interagiam no mercado.

Resumindo, em tese, três são os modos pelos quais o Estado pode intervir no domínio econômico: a) disciplinando-o (impondo-lhe limitações para compatibilizá-lo com os interesses coletivos - poder de polícia); b) fomentando-o (propiciando-lhe estímulo e condições de desenvolvimento mediante implantação de infra-estrutura, de concessão de financiamentos, de apoio tecnológico, de isenção de tributos, etc; e c) assumindo-o (protagonizando-o como sujeito ativo, como titular dele, vale dizer, como o agente que o explora).

Enfim, o que se verifica, hoje, é uma tendência de o Estado manter uma intervenção reguladora permanente numa economia capitalista, em contraposição ao absentismo do Estado Liberal. Sem conduzir necessariamente à estatização de empresas privadas, a ação governamental pode existir sob as formas de regulamento, participação, controle e planificação da produção. Inclui medidas como tabelamento de mercadorias, serviços e salários, controle do comércio exterior, incentivos fiscais e creditícios, concessão de contratos de fornecimentos ao Estado e execução de obras públicas. A evolução das economias ocidentais revela a presença crescente do dirigismo estatal, sempre em meio a crítica de defensores do Liberalismo. Inegável, no entanto, que, com o desenvolvimento da economia capitalista e a formação dos monopólios no final do século XIX, os princípios do liberalismo econômico foram cada vez mais entrando em contradição com a nova realidade econômica, baseada na concentração da renda e da propriedade. Essa defasagem acentuou-se com as crises cíclicas do capitalismo, sobretudo a partir da I Guerra Mundial, quando

o Estado tornou-se um dos principais agentes orientadores das economias nacionais. Coube a J. M. KEYNES redefinir os pressupostos da economia clássica, encarando a intervenção do Estado na economia e os próprios monopólios como uma evolução racional e natural no desenvolvimento capitalista. O liberalismo econômico atual mantém-se mais ao nível da retórica, pois, na prática, há muito dirigismo econômico na sociedade capitalista moderna. Também as diretrizes dos mais importantes organismos econômico-financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), contradizem os postulados do liberalismo clássico.

III - RESPONSABILIDADE DO ESTADO INTERVENCIONISTA

Em primeiro lugar, é preciso fixar bem a idéia de que quando me refiro a responsabilidade do Estado por intervenção no domínio econômico, não estou pretendendo criar um instituto jurídico novo, a ser estudado ao lado de institutos jurídicos consagrados e tradicionais sobre o tema responsabilidade, que minha ousadia não chegaria a tanto. O que me preocupa, aqui, como fruto das aulas a que assisti durante o desenvolvimento da disciplina Direito Econômico, ministrada pelo Prof. RAIMUNDO BEZERRA FALCÃO, é refletir sobre um novo enfoque que aquele mestre me chamou a atenção, sobretudo em face do novo ordenamento constitucional brasileiro, que, na parte referente à ordem econômica, contou com a sua lúcida e brilhante participação na fixação dos princípios e regras fixados no nosso Texto Maior. Assim, tenho pensado que talvez seja possível enquadrar a teoria existente sobre a responsabilidade do Estado ao fenômeno do intervencionismo estatal, e responsabilizar o Estado por sua atuação sobre o domínio econômico.

Durante a ministração das aulas de Direito Econômico, o Prof. FALCÃO deixou claro que o Estado pode intervir sobre a economia tanto por intermédio de normas diretivas como de normas indutivas. Conseqüentemente, penso, pode o Estado vir a ser responsabilizado por cada qual destas, em caso de elas causarem danos.

A outra hipótese de possível responsabilização do Estado, preliminar às duas anteriores já referidas, diz respeito à escolha da opção econômica a ser objetivo da ação interventiva estatal, seja por intermédio das normas indutivas, seja por intermédio das normas diretivas. Esclareço que, segundo as lições hauridas do Professor Falcão, entendo por "escolha da opção econômica a ser objeto das ação interventiva do Estado" um antecedente à própria intervenção, como a decisão dos governantes no sentido de incentivar, desincentivar ou vetar algumas opções econômicas que possam ser desenvolvidas no mercado. Esse tipo de decisão preliminar, força é reconhecer, acontece antes da própria intervenção. Exemplo: incentivar o plantio de soja, e não do algodão. Instituir reserva de mercado para a Informática, e não para a indústria automobilística.

Por fim, o quarto tipo diz respeito às costumeiras promessas governamentais, que levam os agentes econômicos a adotarem posturas que, não tivesse havido a promessa governamental, não adotariam. Embora essas promessas não se consubstanciem em normas, podem perfeitamente fazer com que o Estado ocasione prejuízos aos agentes econômicos, de vez que, raramente, cumprem as promessas formuladas.

Dessa forma, quando me refiro a responsabilidade do estado por intervenção sobre o domínio econômico, quero tratar, ainda que possa cometer equívocos, das quatro distintas hipóteses de atuação do Estado passíveis de causar dano aos agentes econômicos, quais sejam:

a) da ofensa ao princípio da isonomia, por injustificada escolha de opção econômica a ser objeto da ação interventiva do Estado (para ser incentivada, desincentivada ou mesmo vetada);

b) do desrespeito ao direito adquirido, tendo em vista a posterior modificação de normas indutivas;

c) do prejuízo ao princípio da lucratividade, fundamental no sistema capitalista, por causa de uma equivocada política econômica diretiva adotada pelo Estado; e

d) por ofensa ao princípio da boa-fé, em razão do não-cumprimento das promessas governamentais formuladas pelas pessoas investidas de função pública.

III.1 - O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E A ESCOLHA DA OPÇÃO ECONÔMICA

Inicialmente, é preciso deixar claro que, nem toda vez que o Estado intervém no domínio econômico, o faz em desrespeito ao princípio da isonomia. Tal desrespeito é bem caracterizado na preleção de JOHN KENNETH GALBRAITH, quando afirma:

"A empresa individual não dependia íntima e continuamente do Estado; sua sorte com relação ao Estado era afetada por altos individuais e discretos - a concessão de um contrato, a concessão de terras públicas, a imposição de um imposto ou tarifa, a aprovação de uma regulação - que, como tais, o empresário podia influenciar sem se preocupar excessivamente com o ambiente político em geral. Já a companhia ama-durecida tem uma relação continuada e íntima, para a qual as portas devem estar sempre abertas, e o acesso aos funcionários públicos sempre fácil e sem tensão".⁽¹⁰⁾

Dessa forma, só há uma forma de operacionalizar a isonomia: a intervenção deve ser feita de maneira a não quebrar o princípio isonômico, pela prática de atos conformes com as exceções pertinentes, de tal sorte que qualquer norma interventiva do estatal (diretiva, indutiva, incentivadora, de-

sincentivadora ou vedadora de uma atividade), deverá observar os seguintes critérios:

a) o legal e conveniente estabelecimento do critério discriminatório, já que, no dizer de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "discricionariedade é liberdade dentro dos limites da lei" (11);

b) haver um nexo de causalidade entre o critério discriminador escolhido pelo Estado interventor e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;

c) o fator de *discrîmen* deve-se encontrar de conformidade com as normas constantes do ordenamento jurídico posto.

Desobedecido que seja qualquer um desses critérios na atividade interventiva do Estado, operacionalizada estará a ofensa ao princípio da isonomia, princípio que se encontra presente em todas as Constituições democráticas do mundo.

É o princípio da isonomia o balizador maior da escolha, pelo Estado, da opção econômica de intervenção sobre o domínio econômico. O controle deve ser efetuado sobre a atividade estatal, de sorte que a definição do onde e do como intervir deixarão de ser opções absolutamente discricionárias e aleatórias, passando a ter como parâmetro operacional o princípio da isonomia e suas possíveis e cabíveis exceções.

Assim, toda atuação interventiva do Estado sobre o domínio econômico que viole o princípio da igualdade enseja o controle judicial da responsabilidade estatal.

III.2 - O PRINCÍPIO DA LUCRATIVIDADE E AS NORMAS DIRETIVAS

Não é preciso lembrar que as normas diretivas determinam coercitivamente comportamentos. No âmbito do Direito Econômico, é possível citar os seguintes e atuais exemplos, retirados da realidade brasileira: a) o Estado deseja excluir determinados produtos dos mecanismos de mercado, evitando flutuação de preços: tabela-os por um preço acessível para que a população de baixa renda a eles tenha acesso. Outro exemplo: o Estado quer diminuir o volume de crédito: determina que os bancos façam um encaixe bancário em montantes elevados no Banco Central, para reduzir o volume de moeda circulante.

Nos dois exemplos citados, o agente econômico destinatário da norma não poderá tomar outra atitude que não seja aquela determinada pelo Estado, pois que, sendo absolutamente vinculativa, não necessita da anuência do agente econômico para implementá-la.

Quando aqui falo em princípio da lucratividade, não me refiro, certamente, a limitação do lucro, que isso não é dano, mas simples medida de ordem

econômica adotada pelo Estado no interesse da manutenção do sistema capitalista.

O dano se verifica quando ocorre o prejuízo econômico ocasionado pelo Estado. Isso não pode ser considerado como uma política econômica. Por uma ordem lógica, não se pode permitir a nenhum Estado, impunemente, levar os agentes econômicos à obtenção de prejuízos por intermédio de normas diretivas, vinculativas. O Estado é parceiro da condução da política econômica adotada por intermédio de normas diretivas. Assim, o prejuízo causado a um agente econômico, se apresentar nexos de causalidade com a política econômica diretiva implementada, deverá ser indenizado. Isto é imperativo do próprio sistema econômico adotado nos países que optaram por um modelo intervencionista de ação estatal.

Por outro lado, nem todo prejuízo econômico pode ser considerado como dano. Exemplo: grandes empreendimentos que, em fase de implantação, tenha previsto um prejuízo operacional nos primeiros tempos. Com o correr dos tempos, a atividade passará a ser lucrativa. Assim, para responsabilizar o Estado, é imprescindível fazer a prova do nexos de causalidade entre a norma diretiva invocada como causadora de prejuízo econômico e a materialidade do dano.

O problema maior que se tem verificado, nesse particular, é a posição dos nossos Tribunais, que têm permitido que questões processuais inibam o deslinde das questões de mérito, no respeitante. Exemplo disso é o aresto que abaixo se transcreve, produzido pelo extinto Tribunal Federal de Recursos:

"Liminar objetivando reajustamento de preços acima das tabelas oficiais. Indeferimento pelo juiz.

"Não se pode negar à Comissão Interministerial de Preços (CIP) o poder de estabelecer a política de preços e baixar tabelas. Ainda que se entenda não ser possível impor à iniciativa privada a venda de produtos abaixo do preço de produção, a verificação desta última questão, por dependente de prova que não deve ser excluída do contraditório, escapa ao exame sumaríssimo da liminar 'inaudita altera parte'.

Questões complexas e difíceis não devem ser examinadas na fase inicial da ação.

Agravo de Instrumento a que se nega provimento".⁽¹²⁾

A decisão antes transcrita, repete-se, embora coloque o problema a descoberto, deixa de enfrentar o seu mérito, por questões de ordem processual. E o que é pior: não aborda a questão da responsabilidade do Estado, e sim a

do desfazimento da norma diretiva do tabelamento de preços pelo Conselho Interministerial de Preços.

III.3 - O DIREITO ADQUIRIDO E AS NORMAS INDUTIVAS

As normas indutivas, é sabido, incentivam ou desestimulam determinados comportamentos, não vetando, nem proibindo nenhum deles. A hipótese básica de responsabilização do Estado diz respeito à modificação ou à não-implementação, pelo Estado interventor, daquilo que o próprio Estado induziu os agentes econômicos a seguirem e, em face dessa inexecução ou modificação causou-lhes danos. Se o Estado interventor não executou aquilo que normativamente se comprometeu a executar, ou mesmo o fez em desconformidade com o anunciado, e, em razão disso, os agentes econômicos foram lesados, nada mais lógico do que seja o Estado responsabilizado pelo dano, em razão da modificação ou da não-implementação da norma indutiva.

A quebra do princípio do direito adquirido se consubstancia quando o Estado descumpra normas que havia editado e que foram incorporadas ao patrimônio daquelas pessoas que lhes deram eficácia (os agentes econômicos, destinatários normativos de tais normas indutivas).

Aqui, nesta parte, muitas questões ainda são objeto de minhas preocupações e reflexões. Por exemplo: será que um direito decorrente de uma norma indutiva pode entrar para o patrimônio de alguém? Quando é que o direito entrou para o patrimônio do indivíduo? Como agir em relação àqueles direitos de aquisição complexa? Como solucionar os problemas que envolvem normas indutivas e, no evento, verifica-se culpa da vítima? Imagino que, no âmbito de um trabalho como este, não caiba o exercício de especulação, razão por que apenas noticiei as dúvidas que, no momento, me fazem pensar a respeito desse assunto.

III.4 - O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E AS PROMESSAS GOVERNAMENTAIS

O Estado costuma divulgar seus planos pela via normativa e pela via declarativa. Divulgados tais planos pela via declarativa, o Estado transmite aos agentes econômicos procedimentos que adotará em tais e quais casos, levando tais agentes econômicos a adotarem certos comportamentos e certas posturas que, sem a palavra dos responsáveis pelo Governo, jamais o fariam.

Para se falar, no entanto, nesse tipo de responsabilização do Estado, impõe-se a adoção de critérios rígidos, sob pena de a declaração de qualquer agente público, sem poderes ou competência para fazer a promessa que fez, possa servir de pretexto à busca de responsabilizar o Estado por intervenção no domínio econômico em razão de promessas governamentais.

Examinando a melhor doutrina sobre o assunto⁽¹³⁾, penso que as promessas governamentais, para serem consideradas passíveis de responsabi-

lização do Estado intervencionista pelo seu descumprimento, devem estar dotadas dos seguintes requisitos:

- a) serem firmes, claras e precisas;
- b) serem formuladas por quem, no momento, tenhas poderes para sua implementação.
- c) serem exequíveis;
- d) levarem os agentes privados a tomarem atitudes imbuídos da crença de que aquelas promessas seriam efetivadas.

Além de tudo isso, é imprescindível o dano, e que exista o nexo de causalidade entre este o descumprimento das promessas como acima caracterizadas.

Também facilmente perceptível que o princípio que serve de orientação aos casos de responsabilidade do Estado por intervenção sobre o domínio econômico em razão do descumprimento de promessas governamentais é o da boa-fé, vale dizer, "o valor ético da confiança".⁽¹⁴⁾

Nesse caso, os Tribunais brasileiros têm assimilado perfeitamente o conceito de boa-fé, e têm aplicado o princípio de forma bastante freqüente, conforme demonstra o acórdão a seguir transcrito, produzido pelo extinto Tribunal Federal de Recursos:

"Contrato firmado entre entidade da Administração Pública e particulares. Induzimento em equívoco, quanto às condições do pagamento por ação e omissão culposas daquele ente. Condição peculiar dos contratantes de quem não se poderia exigir que, examinando o contrato, verificassem que suas cláusulas não correspondiam ao que se apregoara. Prevalência do constante na divulgação feita".⁽¹⁵⁾

Força é reconhecer que o extinto Tribunal Federal de Recursos deu um enorme passo na direção correta desse passar a reconhecer que o Estado deve ser responsabilizado pelas promessas efetuadas pelos seus governantes e efetivamente não cumpridas. Triste é verificar a tibieza com que os órgãos do Poder Judiciário ainda encaram o assunto. É imprescindível, agora, o alargamento do conceito de boa-fé, uma vez que o princípio já foi firmado judicialmente entre nós.

IV - CONCLUSÃO

Em face do quanto se expôs e considerou, pode-se afirmar que a intervenção praticada pelo Estado no domínio econômico, desde que cause dano aos agentes econômicos, enseja a responsabilização do Estado, de vez que necessária a reparação de tal dano. Tal reparação deve ser estipulada em uma regra geral, que deve prever o pagamento de uma indenização, no meu entendimento, a mais ampla possível para os agentes econômicos lesados, não

apenas para fazer retornar o lesado ao seu "status quo ante", como para desestimular ações irresponsáveis do Estado em área que ele deve atuar apenas subsidiariamente. Penso que tal indenização deve englobar, além dos prejuízos, também os lucros cessantes.

No caso brasileiro, parece muito bem definida a responsabilidade do Estado intervencionista na Constituição Federal de 1988, a teor do que estabelece o art. 37, § 6º, da Carta Magna.

Num exame mais aligeirado, parece que a tese da responsabilização do Estado por intervenção no domínio econômico poderia ser um mecanismo de favorecimento da classe dominante, que assim veria indenizados os seus eventuais prejuízos causados pelo Estado que criaram e dirigem. Não! A idéia fundamental é democratizar, mais, o Estado, exatamente não permitindo que a pequena parte da classe dominante que esteja mais atenta determine a edição e a prática de regras econômicas privilegiadoras de seus interesses. Imprescindível que, num Estado intervencionista, as normas sejam elaboradas para a sociedade toda, razão por que se afirma que a teoria da responsabilidade do Estado por intervenção no domínio econômico é de serventia para toda a sociedade.

Em tese, o Estado pode interferir na ordem econômica, seja disciplinando e fiscalizando a ação empresarial, seja formulando diretamente a exploração de atividade econômica. Mas, como diz CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, em palavras que vararam os tempos e continuam válidas ainda hoje:

"Segue-se que em matéria econômica e social toda a disciplina que o Estado venha a estabelecer, toda a política que traçar, todos os atos que praticar obrigatoriamente deverão, sob pena de inconstitucionalidade, orientar-se em prol da liberdade de iniciativa, da valorização do trabalho, da função social da propriedade, da harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção, da repressão ao abuso do poder econômico e da expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Em conseqüência, agravar a livre iniciativa, desvalorizar as forças de trabalho, estimular o uso egoístico e anti-social da propriedade, fomentar a desarmonia entre as categorias sociais de produção, permitir ou favorecer o domínio dos mercados, a eliminação da concorrência, o incremento de lucros arbitrários e deprimir as oportunidades de emprego produtivo são comportamentos que o Estado não pode realizar nem tolerar que outros - pessoas públicas ou privadas, governamentais ou particulares - os realizem".⁽¹⁶⁾

V - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Eric V. Roll - *A History of Economic Thought*. New York, Prentice Hall, 1942, p. 142.
2. apud José Borrel y Maciá - *El Intervencionismo del Estado en las Actividades Económicas*. Barcelona, Bosch, 1946, p. 6.
3. José Celso de Mello Filho - *Constituição Federal Anotada*. São Paulo, Saraiva, 1986, p. 499.
4. Vitral Moreira - *A Ordem Jurídica do Capitalismo*. Coimbra, Editora Centelha, 1973, p. 80.
5. Fábio Konder Comparato - *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro, Forense, 1978, pp. 455-460.
6. Dalmo de Abreu Dallari - *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 1986, p. 251.
7. Massimo Severo Giannini - *Diritto Pubblico dell'economia*. Bologna, Il Mulino, 1977, p. 33.
8. Simões Patrício - *Curso de Direito Económico*. Lisboa, Associação de alunos da Faculdade de Direito de Lisboa, 1981, p. 330; Washington Peluso Albino de Sousa - *Direito Económico*. São Paulo, Saraiva, 1980, pp. 436 e s.; Vital Moreira - *A Ordem Jurídica do Capitalismo*. Coimbra, Editora Centelha, 1973, p. 204; Mariano Baena del Alcázar - *Regimen Jurídico de la Intervención Administrativa en la Economía*. Madrid, Technos, 1966, p. 70.
9. Geraldo de Camargo Vidigal - *Teoria Geral do Direito Económico*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1977, pp. 13-17.
10. John Kenneth Galbraith - *O Novo Estado Industrial*. Trad. de Leônidas de Carvalho. São Paulo, Nova Cultural, 1985, p. 230.
11. RDA, 143:46.
12. Ag Inst Nº 52.907-DF (publicado no D.J.U. de 04/02/1988, p. 1.238, julgado pela Terceira Turma do Tribunal Federal de Recursos).
13. André de Laubadère - *Direito Público Económico*. Trad. de Maria Teesa Costa. Coimbra, Livraria Almedina, 1985, p. 447; J.J. Gomes canotilho - *O Problema da Responsabilidade do Estado por Atos Lícitos*. Coimbra, Livraria Almedina, 1974, p. 208; Almiro do Couto e Silva "Responsabilidade do Estado por Problemas Jurídicos resultantes do Planejamento". RDP, 63:33.
14. Jesus González Perez - *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*. Madrid, Ed. Civita, 1983, p. 45.
15. TFR-6ª Turma - AC Nº 107.905-RJ, julgada em 15/10/1986, publicada no D.J.U. de 20/11/1986, p. 22.794 - Apelantes: Banco Nacional da Habitação e Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro - Apelados: J.F.O. e Outros.
16. RDA, 143:48.